Desayuno reflexión: "Gestión territorial indígena: Aspectos conceptuales, experiencias y desafíos desde la Amazonía"

Relatoría realizada por Servindi

El martes 7 de julio de 2015, en el Hotel José Antonio, Miraflores, Lima, se desarrolló el desayuno reflexión "Gestión territorial indígena: Aspectos conceptuales, experiencias y desafíos desde la Amazonía" organizado por GIZ, Agencia Alemana de Cooperación al Desarrollo y Servindi.

La presentación estuvo a cargo de Martha Elvira Raffo, asesora del Programa Nacional PROINDIGENA de GIZ, y Jorge Agurto, director de Servindi.

Las exposiciones estuvieron a cargo de Alberto Chirif con el tema "Los territorios indígenas en la coyuntura actual", Gil Inoach Shawit presentó sobre la "Experiencia de territorialidad indígena en Datem de Marañón", y Ana Rosa Sáenz del Instituto del Bien Común (IBC) sobre la "Experiencia del Área de Conservación Regional Ampiyacu – Apayacu".

Algunos de los participantes fueron Gladis Vila, presidenta de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP); Henderson Rengifo, presidente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP); María Pía Molero, asesora del Programa Nacional de Conservación de Bosques del MINAM; César Gamboa, director ejecutivo de DAR; Clara Ruiz, representante de la organización EntrePueblos; Vladimir Pinto, coordinador del Programa Amazonía e Industrias Extractivas de Oxfam; Wilbert Rosas, representante de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE); Oscar Espinoza, investigador de la PUCP; y Daniel Sumalavia, coordinador en Sudamérica de la Iniciativa para los Recursos Naturales (Rights and Resources), entre otros.

Presentación de Alberto Chirif: Los territorios indígenas en la coyuntura actual

Las propuestas actuales para conformar territorios étnicos deben partir de que hoy las condiciones de vida de los indígenas son distintas a las de siglos atrás, no solo porque el espacio está habitado por otras personas, sino porque ellos mismos han adoptado perspectivas distintas de pensar y actuar sobre la realidad.

Tradicionalmente el territorio ha sido un espacio de ocupación física y marca cultural antes que una superficie delimitada con exactitud. El territorio es una utopía pero su construcción debe partir de realidades que dependerán de cada situación concreta.

Hablar de territorio hoy implica darle nuevo contenido al concepto. Territorio hoy es un modelo para armar con muchas posibilidades diferentes de realización. Por ejemplo, señala cuatro situaciones diferentes de territorialidad:

- Territorio como suma de espacios pertenecientes a diversas personas, algunas no indígenas, que acuerdan normas básicas de manejo.
- Comunidades más o menos colindantes que asumen normas comunes de gestión territorial de la totalidad de la superficie que ocupan.

- Comunidades que complementan sus territorios particulares con un área protegida y definen de manera conjunta las normas de gestión.
- Conjunto de asentamientos que resuelven legalizarse como una sola comunidad, gestionada por un organismo interno de toma de decisiones que representa a todos.

En todos los casos, lo fundamental del proceso de construcción territorial son los acuerdos sociales que pueda tomar la gente para gestionar el territorio sobre la base de criterios comunes.

El énfasis en los acuerdos y normas propias pone la responsabilidad de la construcción de territorios en la propia sociedad, en el ámbito interno, en lo que ella puede hacer sin depender de decisiones de terceros.

Nada más errado que considerar el territorio como un concepto ya formado y manejado por los pueblos indígenas, que solo requiere un proceso de legalización por parte del Estado.

Los aspectos legales son importantes para consolidar los acuerdos que se tomen, son el paso final fundamental. En la concepción actual el territorio no solo debe estar socialmente controlado, sino también legalmente reconocido y con límites precisos para poder defenderlo.

Pero el énfasis en la legislación pone la responsabilidad afuera, en lo que no depende de los pueblos sino del Estado, un Estado que cada día es más agresivo y transgresor de los derechos de los pueblos indígenas.

Hay muchas amenazas y obstáculos externos que traban el desarrollo de las propuestas territoriales. Entre ellos están las leyes abusivas, las políticas antidemocráticas y normas que superponen derechos sobre los territorios comunales.

En los últimos 20 años, la legislación destinada a proteger los derechos territoriales de los indígenas ha enfrentado una avalancha de normas cuya finalidad ha sido debilitar sus garantías.

La actividad petrolera hoy afecta alrededor del 70 por ciento de la extensión de la Amazonía peruana. Las zonas más antiguas de explotación registran altos grado de contaminación de aguas y suelos.

El subsuelo es propiedad del Estado, que otorga contratos a empresas mineras y petroleras para que extraigan los recursos, a pesar de que las tierras hayan sido tituladas a comunidades.

La inmigración hacia la Amazonía de población andina es uno de los principales problemas que han enfrentado históricamente los pueblos indígenas amazónicos. La expansión de la actividad maderera ha afectado territorios de comunidades asentadas en casi todos los ríos amazónicos. La actividad minera se ha expandido por la región.

Estas amenazas y obstáculos solo podrán ser superados si primero se resuelven las dificultades internas que muchas veces debilitan y dividen las iniciativas de desarrollo de los pueblos indígenas.

Área de Conservación Regional Comunal Tamshiyacu Tahuayo

El Área de Conservación Regional Comunal Tamshiyacu Tahuayo está ubicada sobre el río Amazonas, no muy lejos de la ciudad de Nauta. Entre sus objetivos generales se encuentra conservar los ecosistemas para uso sostenible de la flora y fauna en beneficio de la población local.

Si bien hay un énfasis en los temas de conservación, las dinámicas de la población de la reserva llevan las cosas por otro lado. Ellas pueden orientar las acciones en el sentido que consideran y no solo según los intereses del Estado.

La gestión del área opera a dos niveles: uno interno en las comunidades y un Comité Intercomunal. Todas las comunidades tienen su comité, son ribereñas, no hay una ley específica para ellas. La población es diversa, kichwas, kukamas, shipibos, población ribereña, mestiza, sin una identificación fuerte con sus orígenes.

Entonces quedan como caseríos, aunque podrían acogerse a la ley de comunidades campesinas o nativas. Luego tienen otras organizaciones sociales como las asociaciones de padres de familia (APAFA), comités del Vaso de Leche, entre otras. Al final tantas instituciones resultan en que la autoridad se diluya y no exista suficiente coordinación entre ellas. Las actividades de unas suelen superponerse a las otras.

Presentación de Gil Inoach Shawit: La experiencia de territorialidad indígena en Datem de Marañón

La presentación surge de la experiencia en gestión territorial de los pueblos indígenas de la Amazonía noroccidental: Bagua, Rioja, San Ignacio, Condorcanqui, Alto Amazonas y Datem del Marañón, en los departamentos de Amazonas, Cajamarca, San Martín y Loreto. En esta región hay presencia de nueve pueblos indígenas: shipibos, manoshae, kukama, wampis, shapra, achuar, kechwas, candoshi y el pueblo awajún más al norte.

El pueblo indígena desde un principio se identificó con el proyecto territorial con una visión colectiva de pueblo. El problema es que se intentó consolidar el territorio por la vía legal con la titulación de tierras, pero este avance quedaba en forma de islas. La idea de reivindicar la posesión ancestral surgió no como un invento sino como un despertar: este es nuestro territorio, tomémoslo.

En materia jurídica, las ideas indígenas no eran descabelladas. La pre-existencia, haber nacido antes que el Estado, nos fue llenando de valor en estos procesos, de los cuales fui protagonista como comunero y dirigente. Ahora la cosa está avanzando más porque estas definiciones tienen sustentos legales, antropológicos y cartográficos. Los pueblos están hablando de cómo gobernar sus territorios.

El lado contrario es la resistencia del Estado. Para el Estado los recursos naturales son de la Nación y es potestad su explotación. El pueblo indígena lo ve de manera integrada, pero el Estado de forma fragmentada (ley de agua, ley de suelos, por separado).

Cuando hablamos de las comunidades nativas la ley establece claramente que cuentan con cierta autonomía, pero para el Estado es una autonomía de subsistencia. No se interpreta la visión indígena del aprovechamiento de los recursos y el ejercicio de su autonomía. A nivel

político hay control y ese es el problema que debemos señalar. Sin embargo, las potencialidades de autogestión persisten en cada una de las comunidades. No solamente entendida en el marco de lo que piensa el Estado, sino la autonomía que parte de los conocimientos indígenas.

No hay ninguna norma, ni de la comunidad ni del Estado, que diga cómo debe ser manejado el suelo, ni siquiera en sus estatutos. Pero los pueblos indígenas, por su cosmovisión y costumbres, sí gestionan rotativamente. La gente lo tienen en la cabeza, entonces ellos mismos controlan. Parte de su conocimiento, que es el soporte primigenio de la autogestión del territorio. Pero para administrar, para gestionar el territorio, ahí si se encuentran resistencias del Estado.

¿Qué define a la territorialidad indígena?

Lo importante es creer que la visión de territorialidad con sentido de pueblo tienen valor, no solamente en una posesión ancestral, sino también porque el mismo ordenamiento jurídico así lo establece. El Convenio sobre Pueblos Indígenas núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es muy claro en esto: acceso de los pueblos indígenas al territorio con enfoque integral. La Declaración de la ONU también lo dice. Si bien la declaración no es vinculante, es una regla moral de los Estados que no tiene retroceso.

Construyendo desde el interior es posible concretarlo y con el tiempo alcanzar un acuerdo con el Estado. Pero si se hace al revés, primero desde el Estado y luego yo lo asumo, así no va a funcionar nunca.

El rol del Estado

Debe haber una clara política pública en materia indígena y deben compatibilizarse las normas indígenas con los instrumentos internacionales. Nadie puede decir que no existe ley, tampoco se debe decir que el Estado hace difícil establecer territorios indígenas. El Estado no debe excusarse por su marco legal, jurídicamente es posible, las resistencias son políticas.

No es que los pueblos indígenas quieren enclaustrarse allí, sino que respetan al Estado y su integridad territorial. Lo que quieren es autonomía de gestión, pero tiene que haber una compatibilización de estas pretensiones, y esto tiene que aplicarse en dispositivos administrativos que la definan. La territorialidad está intrínsecamente ligada a su vocación de permanecer a perpetuidad, no desaparecer sino ser considerados pueblos de este planeta.

Presentación de Ana Rosa Sáenz, coordinadora del Programa Putumayo Amazonas del IBC

La gestión territorial está constituida por fuerzas que pueden tanto favorecer como desfavorecer un proyecto de gestión. Una de las fuerzas son las condiciones de los paisajes, las políticas públicas son también fuerzas importantes, por ejemplo las implicancias de los últimos paquetazos. El modelo económico nacional, que también es parte de una política pública, va a impactar en la gestión del territorio. Otra fuerza es la capacidad local para gestionar el territorio (incluyendo a la empresa privada). Otro elemento es el propio espacio físico, cultural y espiritual.

La construcción de gobernanza propone alternativas de desarrollo local, y un mecanismo son los planes de vida, pero pocos han logrado convertirlos en políticas públicas. Es necesario por ejemplo que los planes sean insumo del plan local de desarrollo. No solo hay que construir la propuesta, sino también compartirla con los gobiernos locales, ONG y empresas privadas.

Lo importante es el encuentro entre los saberes científicos y los conocimientos locales: “Nosotros sabemos dónde están los recursos y dónde se encuentran las amenazas”. ¿Cómo trabajar con comunidades indígenas en un lenguaje universal? Mediante los mapas.

El Área de Conservación Regional Ampiyacu Apayacu se encuentra ubicada entre las provincias de Maynas, Ramón Castilla y Putumayo (nueva provincia) y Maijuna Kichwa y otra en proceso de categorización, en el interfluvio conformado por los ríos Napo, Putumayo y Amazonas. La mayoría de las comunidades son indígenas, 44 comunidades tituladas. Se vienen implementando diversos instrumentos de gobernanza del territorio ancestral como los planes de vida, planes de aprovechamiento y vigilancia comunal pesquera.

Desde el año 2000 las comunidades asentadas en estos paisajes solicitaron al Estado tomar control de sus territorios, para prevenir amenazas como las grandes flotas de barcos congeladores que iban a saquear los recursos sin tener en cuenta que la población dependía de ellos.

La ACR Ampiyacu – Apayacu es gestionada por 18 comunidades agrupadas en dos federaciones: la Federación de Comunidades Nativas del Río Ampiyacu (FECONA) y la Federación de Pueblos Yaguas del Río Apayacu (FEPYRA), que cubren unas 430,000 hectáreas.

El decreto supremo de creación por primera vez incluyó textualmente que: “se crea para la seguridad territorial de las comunidades que allí viven”. Para que esto haya sido posible, hay que resaltar el trabajo de las federaciones.

Cuando IBC llegó a la zona, la FECONA ya estaba organizada y fortalecida con acuerdos para la conservación. Este corredor ya era reconocido por su diversidad por varios estudios y el área ha sido una prioridad para el desarrollo de la región Loreto. En el área hay acuerdos de pesca entre las comunidades, acciones indígenas sobre el uso de los recursos pesqueros que alcanzan a todos los usuarios, incluso a Pebas, la capital del distrito (donde también viven colonos).

Preguntas e intervenciones de los asistentes

César Gamboa, director ejecutivo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Creo que el documento carece de una sistematización de la gestión del territorio desde los pueblos indígenas. Es necesario hacer una sistematización para poder esbozar una hoja de ruta, una clara evaluación de dónde estamos y hacia dónde vamos. O qué hicimos bien y qué hicimos mal en estos últimos veinte o treinta años. Creo que es necesario abordarlo, en las conclusiones y recomendaciones que el documento no tiene.

Se están proponiendo opciones por ejemplo de áreas de conservación regional o reservas comunales, desde el principio de co-manejo en función de la gestión del territorio coordinada

entre el Estado y las organizaciones de los pueblos indígenas. No en casos emblemáticos, sino en diversas experiencias para saber el estado de la cuestión. O podríamos hablar del territorio indígena *per se*, ¿hacia dónde va? ¿Hacia la municipalización? ¿El concepto de mancomunidades? ¿Qué es lo que se busca? ¿Cuáles son los elementos de esa gestión del territorio desde el concepto de territorio indígena?

Por lo que uno recoge es el control político de los territorios, el control de los recursos naturales y el reconocimiento de un territorio ancestral. Creo que es necesario elaborar ese marco conceptual para determinar una caracterización que nos permita formular una ruta política sobre la gestión del territorio.

Sería bueno conocer también la opinión de Alberto sobre la postura de las organizaciones indígenas, sobre todo AIDESEP y CONAP, con respecto a una de las opciones de la gestión del territorio que es la propiedad comunal. La estrategia es que están uniendo el proceso de titulación de las comunidades nativas con una condición para el financiamiento climático. Hubiera sido interesante que Alberto pueda analizar políticamente y estratégicamente la opción que se está desarrollando desde las organizaciones indígenas.

Creo que es necesario pasar del diagnóstico de la situación en la que nos encontramos a pistas concretas que puedan permitir esa construcción. Como vemos nosotros, ciertos cambios económicos y sociales a nivel local van afectar a las comunidades y el control territorial va a ser uno de ellos. Y la capacidad organizativa local va a ser cada vez menor frente a estos procesos. No lo digo para asustarnos, es un proceso que lleva unos cinco años y los pueblos indígenas lo viven permanentemente.

Henderson Rengifo, presidente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP)

Simplemente decirles que al parecer las demandas de los pueblos indígenas están de moda. En un momento después de Bagua, los pueblos indígenas estábamos como en una vitrina y todos querían coger esa agenda. Si bien desde nuestra formación como AIDESEP estamos demandando la titulación de nuestras comunidades, la gestión del territorio integral se viene hablando desde nuestras organizaciones como CORPI. Pero hay muchos otros pueblos que están pensando cómo organizarse, cómo ejercer un control territorial, el ordenamiento territorial, estamos yendo hacia adelante sobre estos temas.

Nosotros también hemos dicho que para hacer el ordenamiento jurídico y territorial estamos hablando de nuestros propios estatutos por pueblos. Nosotros los pueblos indígenas tenemos la llave y tenemos el candado de nuestros territorios. Y tenemos que ir asegurándolos y sabemos que hay un Estado que actúa ajeno a nuestras demandas.

En eso hablamos también de desarrollar nuestra propia economía indígena. Como habrán visto en los nueve pasos que damos para ordenar el territorio hemos identificado potencialidades, como el manejo y la conservación de nuestros bosques. Como también sabemos están las propuestas de áreas de conservación regional, como el Área de Conservación Regional Maijuna Kichwa, una oportunidad de hacer uso de los recursos de manera ordenada y sostenible.

Sin embargo se ven las limitaciones, toda vez que falta implementar, faltan herramientas, falta asistencia técnica de un Estado que todavía no ha entendido las agendas de los pueblos indígenas. Consideramos que con el apoyo de la sociedad civil, los académicos, otros amigos que acompañan, los pueblos fuimos avanzando en estas propuestas.

Como sabrán, la autonomía de nuestros pueblos, en el marco de la libre determinación para lograr ese concepto propio de desarrollo, es justamente asegurando nuestros territorios. Ningún pueblo, ningún país, se va a desarrollar sin un territorio y sin un ordenamiento territorial. Nosotros estamos en ese trabajo, tiene que haber como dijo el Dr. Gamboa la famosa hoja de ruta, para decir que justamente los intelectuales están ayudando a visibilizar el verdadero proyecto de los pueblos.

Gladis Vila, presidenta de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP)

Desde ONAMIAP vemos que el manejo de conceptos es distinto, también el desafío es cómo unificar este concepto de gobernanza o manejo territorial. Desde las organizaciones indígenas nos cuesta fortalecer los conceptos, en el encuentro con el Estado vemos que una palabra pueda ser mal interpretada y mal intencionada (por ejemplo lo andino y lo amazónico). Deberíamos ir cerrando algunos conceptos a los que nos referimos cuando hablamos de manejo territorial indígena. Para darnos una hoja de ruta, en el sentido de cómo cohesionar este camino por el que vamos.

En el área andina avanzamos con el Sumak Kawsay y valoramos lo que hace AIDESEP con el concepto de Vida Plena, es otra realidad que abarcan estos temas, pero hay una necesidad de acercamiento y cohesión política entre andinos y amazónicos.

En los últimos años hemos tenido una vulneración de derechos constante, prácticamente mes a mes. ¿Quiénes ven esto? Las ONG, pero no es palpado por las comunidades, no hay acceso a medios de comunicación, no sabes lo que pasa jurídicamente con los territorios. No sabes que estamos en riesgo por los marcos normativos.

Hay un tema de autocrítica, las organizaciones nacionales si bien hemos avanzado, hay una tarea pendiente de fortalecer con las organizaciones regionales y locales, y entre andinos y amazónicos. Antes la cooperación acompañaba estos procesos. Necesitamos encontrar un espacio de diálogo con las ONG, la cooperación dice “no, esa iniciativa local no tiene futuro”. Sentimos que hay apoyo de la cooperación a los Estados, pero se ha limitado el acompañamiento de las organizaciones indígenas. Incluso hay una competencia desde el Estado y las organizaciones para abordar los mismos temas.